ARRÊT DE LA COUR (QUATRIÈME CHAMBRE)
DU 11 JUILLET 1984 [1]

Regina contre Thomas Scott & Sons Bakers Limited et Brian Rimmer (demande de décision préjudicielle, formée par le House of Lords)

«Dispositions sociales dans le domaine du transport — Véhicules spécialisés pour la vente de porte à porte»

Affaire 133/83

Sommaire

Transports — Transports par route — Dispositions sociales — Dérogations — Véhicules spécialisés pour les opérations de vente de porte à porte — Notions de «véhicule spécialisé» et de «vente de porte à porte»

(Règlement du Conseil n° 543/69, art. 14 bis, § 3, lettre a), tel que modifié par les règlements n°s 515/72 et 2827/77).

1. L'expression «véhicule spécialisé» pour certaines opérations de transport, telle qu'elle figure à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a, du règlement n° 543/69 du Conseil, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, modifié par les règlements n°s 515/72 et 2827/77, vise les seuls véhicules dont la construction, l'équipement ou d'autres caractéristiques permanentes garantissent qu'ils sont principalement utilisés pour de telles opérations, comme celle de vente de porte à porte.

2. L'activité de «vente de porte à porte», figurant à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), précité, peut consister en des visites auprès de clients potentiels en gros tels que des magasins, cantines d'entreprises, maisons de retraite ou supermarchés, pourvu que l'activité de vente se caractérise par des arrêts fréquents du véhicule spécialisé.

Dans l'affaire 133/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le House of Lords et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

1 — Langue de procédure: l'anglais.

REGINA

et

THOMAS SCOTT & SONS BAKERS LIMITED ET BRIAN RIMMER,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 77, p. 49), dans le texte établi par le règlement n° 2827/77 du Conseil du 12 décembre 1977 (JO L 334, p. 1),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. T. Koopmans, président de chambre, K. Bahlmann, P. Pescatore, A. O'Keeffe et G. Bosco, juges,

avocat général: M. C.O. Lenz
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

L'ordonnance de renvoi, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le Statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Le cadre réglementaire

Le règlement n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation

de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 77, p. 49) prévoit des règles quant à la composition des équipages affectés aux transports par route effectués au moyen de certains véhicules dépassant 3,5 tonnes, ainsi qu'à la limitation du temps de conduite et aux temps de repos journalier et hebdomadaire de ces équipages. Ce règlement poursuit un ensemble d'objectifs tels que, notamment, la protection sociale des conducteurs, la sécurité routière et l'harmonisation des conditions de concurrence entre les transporteurs.

Pour faire respecter ces règles, des mesures de contrôle sont prévues, qui diffèrent selon que le véhicule est affecté à un service régulier ou à un service non régulier. Dans le deuxième cas, l'article 14 prescrit que les membres de l'équipage sont porteurs d'un livret individuel de contrôle comportant des feuillets quotidiens sur lesquels sont portées notamment les périodes de conduite et les temps de repos.

Le livret individuel à été progressivement remplacé par un appareil de contrôle, dit «tachygraphe», qui enregistre automatiquement les périodes pendant lesquelles les véhicules circulent ou sont à l'arrêt, ainsi que la vitesse des mouvements. L'installation obligatoire du tachygraphe sur certains véhicules destinés au transport des voyageurs ou de marchandises et dépassant 3,5 tonnes, a été prévue par le règlement nº 1463/70 du Conseil, du 20 juillet 1970, concernant l'introduction d'un appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO L 164, p. 1).

Le règlement nº 543/59 a été modifié par le règlement nº 515/72 du Conseil, du 28 février 1972 (JO L 67, p. 11), qui a inséré dans le premier règlement un nouvel article 14 bis habilitant les États membres à autoriser, après consultation de la Commission, certaines dérogations aux dispositions de ce règlement.

Le règlement nº 543/69 a été à nouveau modifié par le règlement nº 2827/77 du Conseil, du 12 décembre 1977 (JO L 334, p. 1), qui a ajouté à l'article 14 bis précité de nouveaux paragraphes, dont le troisième dispose comme suit:

«Les États membres peuvent, après autorisation de la Commission, accorder des dérogations au présent règlement pour les transports et usages nationaux suivants:

a) usage de véhicules spécialisés pour la desserte des marchés locaux, pour les opérations de vente de porte à porte, pour des opérations ambulantes de banque, de change ou d'épargne, pour l'exercice du culte, pour des prêts de livres, disques ou cassettes, pour des manifestations culturelles ou des expositions ambulantes;

b) transport de lait de la ferme à la laiterie et vice versa.

(. . .)»

Dans son nouveau texte établi par le règlement nº 2827/77, l'article 14 bis, paragraphe 5, du règlement nº 543/69 dispose encore que:

«Lorsqu'une dérogation est accordée au présent règlement, les États membres prennent simultanément les mesures appropriées pour garantir un contrôle efficace de ces transports et pour faire en sorte que les normes en matière de protection sociale et de sécurité routière ne sont pas enfreintes.»

Le règlement nº 1463/70 a été modifié par le règlement nº 2828/77 du Conseil, du 12 décembre 1977 (JO L 334, p. 5), qui a ajouté, entre autres, à l'article 3 de ce règlement un troisième paragraphe, en

vertu duquel «les États membres peuvent, après autorisation de la Commission, exempter de l'application du présent règlement les véhicules mentionnés à l'article 14 bis, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 543/69».

Les dispositions des règlements n^{os} 543/69 et 1463/70 ont été transposées au Royaume-Uni, notamment dans les sections 97 et 98 du «Transport Act» de 1968, telles que modifiées par la loi de 1972, relative à l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, ainsi que par les «Passengers and Goods Vehicles (Recording Equipment) Regulations» de 1979. En cas de violation de ces dispositions, des amendes sont prévues, allant jusqu'à 200 livres.

La possibilité de déroger aux dispositions des règlements communautaires précités a été utilisée par le Royaume-Uni lors de la mise en vigueur des «Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978», modifiées par les «Community Road Traffic Rules (Exemption) (Amendment) Regulations 1980», dont le n° 4 prévoit notamment que les dispositions des règlements n^{os} 543/69 et 1463/70 ne s'appliquent pas aux transports nationaux impliquant:

«l'usage de véhicules spécialisés (...) pour les opérations de vente de porte à porte».

Exposé des faits

Le 26 septembre 1981, M. Brian Rimmer, employé d'une société de boulangerie, Thomas Scott & Sons Bakers Ltd, a été arrêté par la police sur une autoroute alors qu'il conduisait une camionnette appartenant à son employeur et chargée de pains et de gâteaux. Il s'est avéré que dans cette camionnette aucun appareil de contrôle tachygraphe n'était installé, alors que le poids maximal autorisé de celle-ci l'exigeait. Il était en outre constaté que le conducteur avait mal rempli le livret individuel de contrôle, en y ayant notamment inscrit des indications relatives à son travail de manière prématurée.

La société Scott et M. Rimmer ont été poursuivis pour avoir utilisé un véhicule non équipé d'un appareil de contrôle; M. Rimmer a fait l'objet de poursuites supplémentaires pour avoir mal rempli le livret individuel.

Devant la juridiction de première instance, les parties ont été d'accord pour considérer que le problème soulevé était de savoir si la camionnette concernée et son utilisation dans les circonstances particulières de l'espèce relevaient, ou non, de la dérogation prévue par les dispositions nationales précitées et relatives aux transports impliquant l'usage de véhicules spécialisés pour les opérations de vente de porte à porte.

A cet égard, ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, les circonstances relatives à la façon dont la camionnette en cause était équipée et utilisée peuvent être résumées comme suit:

A l'arrière de la camionnette se trouvait une grande quantité de pain et de gâteaux que le conducteur espérait vendre aux clients de son employeur. Il était employé par ce dernier comme conducteur/vendeur et rémunéré à la commission. Sa tournée couvrait plusieurs miles et consistait en général en dix visites auprès de supermarchés, de magasins, de cantines d'entreprises et d'une maison de retraite. Or, le jour du contrôle, qui était un samedi, sa tournée ne comportait que cinq visites, puisque les cantines d'entreprises étaient fermées.

Sa méthode de travail était de commander son stock par période hebdomadaire, une semaine à l'avance, sur la base de l'expérience qu'il avait des commandes habituelles. Il espérait vendre la totalité de son stock mais cela dépendait de la demande des clients lors de sa visite. Il était payé comptant par les petits magasins, mais les supermarchés, les cantines d'entreprises et la maison de retraite payaient par le truchement d'un compte bureau. La méthode de paiement n'entre pas en ligne de compte puisqu'il est admis que le fait qu'aucun argent ne fut collecté sur des comptes clients n'empêchait pas l'opération de constituer une vente.

Le pain et les gâteaux étaient transportés dans des paniers ou casiers en plastique, spécialement conçus pour s'empiler les uns sur les autres de sorte que lorsqu'ils étaient empilés de cette manière, ils s'emboîtaient. Pour que ces casiers soient solidement maintenus dans le véhicule, des attaches coulissant vers le haut et le bas étaient prévues sur des tiges métalliques fixées sur les flancs du véhicule. Ces attaches étaient destinées à être adaptées sur le casier le plus élevé, maintenant ainsi la pile entière contre les flancs de la camionnette. Pour assurer encore davantage la stabilité des piles, le centre du plancher avait été surélevé, de sorte que le casier placé à la base de la pile bute contre la partie rehaussée du plancher. Un revêtement avait été fixé sur le plancher pour faciliter le chargement et le déchargement des casiers de la camionnette, et les flancs du véhicule étaient obturés pour empêcher l'accumulation de miettes et de poussière.

Eu égard à ces faits, la juridiction de première instance a acquitté les deux prévenus, mais la High Court a infirmé ce jugement. Le House of Lords a ensuite autorisé l'appel de cette dernière décision; il a ordonné en même temps, par ordonnance du 23 juin 1983, que la Cour de justice soit d'abord saisie, en application de l'article 177 du traité CEE, afin de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1. La dérogation prévue à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 du Conseil doit-elle être interprétée en ce sens que le mot 'spécialisés' est censé s'appliquer aux caractéristiques du seul véhicule particulier ou à la seule activité de vente de porte à porte ou à une combinaison des deux; au cas où cette dernière interprétation serait exacte, quel degré de corrélation cela implique-t-il?

2. Les mêmes dispositions dérogatoires doivent-elles être interprétées en ce sens que l'activité de vente de porte à porte est censée viser uniquement une visite méthodique d'une maison après l'autre aux fins de la vente au consommateur final; ou bien vise-t-elle un certain nombre de visites auprès de clients potentiels en gros tels que des magasins, cantines, maisons de retraite ou supermarchés aux fins de la vente et lorsque le conducteur consacre une partie importante de son temps à vendre, ou bien peut-elle également viser une combinaison des deux et, si cette dernière interprétation est exacte, quel degré de corrélation cela implique-t-il?

3. Quelle est l'interprétation appropriée du mot 'spécialisés' dans le contexte de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement.»

Procédure

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 11 juillet 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole (CEE) sur le statut de la Cour, des observations écrites ont été déposées par Thomas Scott & Sons Bakers Ltd et M. B. Rimmer, prévenus au principal, représentés par M[es] D. Vaughan et R. Gray, barristers à Londres, instruits par

McKenna & Co., solicitors; par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté à ces fins par son agent M^me^ G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department; par le gouvernement de la République française, représenté par le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, en la personne de M. J.-P. Costes; et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique principal M. G. Close, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Par ordonnance du 18 janvier 1984, la Cour, en application de l'article 95, paragraphe 1, du règlement de procédure, a également décidé de renvoyer l'affaire devant la quatrième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Quant à la première question, l'*entreprise Scott* et *M. Rimmer, prévenus au principal,* soutiennent que le terme «spécialisé» figurant à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 («spécialisé pour la vente de porte à porte») se réfère à une caractéristique du véhicule et non pas à l'utilisation qui en est faite.

A l'appui de cette thèse, ils font d'abord valoir que, dans la version anglaise de la dérogation précitée («use of specialised vehicles (. . .) for door-to-door selling»), l'adjectif «spécialisé» qualifie le véhicule. Cela résulterait encore plus clairement des versions allemande et danoise de cette dérogation.

Les prévenus au principal observent ensuite que, si le législateur communautaire avait voulu lier l'exigence de spécialisation à l'usage du véhicule, il aurait pu le faire aisément en disposant, par exemple, que la dérogation en cause visait à «l'usage de véhicules spécialisés (ou spécialement construits) pour les opérations de vente de porte à porte». Par ailleurs, si on avait voulu que l'adjectif «spécialisé» qualifie à la fois la nature du véhicule concerné et l'usage que l'on en fait, on aurait pu employé des termes tels que «l'usage des véhicules spécialisés (ou spécialement construits) par rapport à leur fonction particulière et aux opérations de vente de porte à porte».

Il en résulte qu'en appliquant le texte litigieux à un cas concret, il faut se demander d'abord quel genre d'opération de transport est en cause (en l'espèce: transport d'articles de boulangerie) et si le véhicule est spécialisé pour ce genre de transport. C'est seulement ensuite qu'il convient de vérifier si le véhicule spécialisé était utilisé pour la vente de porte à porte. Cette dernière question serait une question tout à fait indépendante; la disposition en cause serait en effet fondée sur une distinction très nette entre la nature du véhicule et l'utilisation qui en est faite.

Pour ce qui est de la deuxième question relative à la signification de l'expression «vente de porte à porte», divers indices militeraient en faveur d'une interprétation extensive.

A cet égard, les prévenus au principal se réfèrent d'abord au texte d'un guide publié par le ministère des Transports du Royaume-Uni en 1979 et destiné à renseigner les transporteurs britanniques («Guide to Goods Vehicles Drivers' Hours»). Dans ce guide, la vente de porte à porte aurait été interprétée comme «impliquant de multiples arrêts

dans des magasins ou chez les particuliers, où le conducteur passe un temps important à vendre». Or, cette interprétation ne limiterait pas nécessairement la notion de vente de porte à porte à des visites méthodiques de chaque maison aux fins de la vente au consommateur final. Les prévenus au principal observent ensuite que les dérogations aux règlements communautaires ont été introduites en partie pour donner une certaine souplesse à l'application de ceux-ci sans mettre en péril leurs objectifs. Toutefois, si la vente de porte à porte était limitée aux opérations consistant uniquement en la visite méthodique d'un client après l'autre, la dérogation en question ne s'appliquerait pratiquement à aucune opération de transport au sein des États membres. En effet, dans le cadre d'une telle vente méthodique aux particuliers seraient presque toujours utilisés des véhicules ne dépassant pas 3,5 tonnes, auxquels les règlements n^{os} 543/69 et 1463/70 ne s'appliquent pas.

Pour ces raisons, les prévenus au principal estiment que la dérogation en cause vise également le type d'opération dans lequel le conducteur effectue, dans une localité relativement petite, un certain nombre de visites auprès de clients potentiels, grossistes ou particuliers, tels que magasins, cantines, maisons de retraite, supermarchés ou ménages, aux fins de vendre les marchandises propres à l'opération concernée et lorsque le conducteur consacre une partie importante de son temps à ses activités de vente. Dans ces circonstances, l'application de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 se justifierait, puisque le conducteur ne conduirait que pendant des périodes relativement courtes, en consacrant pendant chaque intervalle un important laps de temps à son autre activité. De même, il serait clair que cette interprétation de la dérogation en cause ne compromet nullement les objectifs des règlements concernés.

Enfin, quant à la troisième question, relative à l'interprétation appropriée du mot «spécialisé» dans le contexte de l'article 14 bis précité, les prévenus au principal reprennent d'abord les arguments selon lesquels ce terme ne qualifie que la nature du véhicule concerné. Ils ajoutent que les caractéristiques de chaque véhicule particulier doivent se rapporter au fait qu'il est spécialement construit ou aménagé pour l'opération ou l'industrie concernée. Dans le cas d'espèce, celles-ci seraient, par exemple, des crémaillères espacées et des sangles permettant de ranger et de maintenir les casiers de pain et de gâteaux. En outre, il ne serait pas nécessaire d'exiger que la spécialisation soit telle que le véhicule ne puisse être utilisé que pour l'opération en question et pour aucune autre; il suffirait que le véhicule spécialisé puisse être distingué d'un véhicule pouvant être utilisé pour le transport de toutes marchandises.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* observe, pour ce qui est des première et troisième questions, qu'à son avis l'objectif principal de la dérogation en cause est d'exclure des règlements concernés des véhicules utilisés de telle façon que

— ou bien le respect des exigences des règlements serait impraticable, ou très onéreux sans être vraiment nécessaire,

— ou bien le mode d'utilisation ne serait pas susceptible, par sa nature même, de conduire à une violation de ces règlements.

Si l'objectif principal de la dérogation paraît bien être d'exempter un certain usage du véhicule, on ne saurait faire abstraction du terme «spécialisé». Somme toute, la dérogation devrait viser des véhicules qui sont, d'une façon ou d'une autre, spécialisés et qui sont également utilisés d'une certaine façon, en l'occurrence pour la vente de porte à porte.

Le gouvernement britannique ajoute que la qualité ou le degré de spécialisation exigé ne doit pas être considéré comme très important. A son avis, tout véhicule qui a été construit, converti, adapté ou modifié pour la vente de porte à porte doit être exempté, à condition qu'il soit uniquement affecté à cet usage.

Quant à la deuxième question, le gouvernement britannique observe que toutes les activités variées énumérées dans la dérogation en cause autres que les opérations de vente de porte à porte semblent avoir deux éléments communs, à savoir que

1. le véhicule reste arrêté pendant de longs intervalles, ou effectue de fréquents arrêts de courte durée; dans l'un et l'autre cas, il est bien possible que le temps d'arrêt soit supérieur au temps de conduite;

2. et que le public s'approche du véhicule ou s'y présente.

En prenant en considération ces éléments dans l'interprétation de l'expression «vente de porte à porte», le gouvernement britannique fait valoir que cette activité englobe celle d'un vendeur à domicile («door-to-door salesman») ainsi que l'usage de la camionnette boutique («mobile shop»). S'il est vrai que cette dernière ne se présente à aucune porte, mais, en règle générale, attend passivement les clients, l'usage de la camionnette boutique semble cependant idéalement adapté à l'objectif général de la dérogation en cause. Selon le gouvernement britannique, il faut en déduire que «l'opération de vente de porte à porte» doit inclure l'utilisation d'un véhicule ambulant quelconque effectuant des arrêts fréquents, que ce soit chez des particuliers, dans des villages ou à des coins de rue, et constituant un point de vente au public.

Le gouvernement du Royaume-Uni observe encore que la vente ne doit pas nécessairement s'effectuer au public. A cet égard, il précise qu'on rencontre, au Royaume-Uni, dans les villes et les agglomérations, des personnes («roundsmen») employées à faire des tournées par des grandes boulangeries ou distributeurs en gros de pain ou de marchandises périssables similaires. Celles-ci n'auraient aucun contact avec le public et n'effectueraient pas de vente au détail. Au cours de leur «tournée», elles s'adresseraient, au contraire, à un grand nombre de boutiques et autres magasins généralement de petite taille, en approvisionnant le client en fonction de sa commande à partir des stocks qu'elles ont dans leurs véhicules. Selon le gouvernement britannique, la personne qui effectue une telle tournée «vend» typiquement, dans la mesure où elle cherchera souvent à persuader le client d'augmenter sa commande ou d'y ajouter un nouveau produit. Au surplus, une telle personne serait sans cesse à la recherche de nouveaux clients à ajouter à sa tournée, alors que très souvent la commande n'aurait pas été enregistrée auparavant mais ne serait faite par le client que lorsque ladite personne se présente. Le gouvernement britannique estime que de telles personnes doivent également bénéficier de la dérogation en cause.

Pour ces raisons, l'expression «vente de porte à porte» devrait être interprétée comme incluant l'usage de véhicules de manière itinérante aux fins de vendre, à condition que cet usage implique que le véhicule reste stationnaire pour des périodes de longue durée ou de fréquentes périodes de courte durée et que, pendant chaque temps d'arrêt, s'effectue une opération de vente au détail ou en gros.

Le *gouvernement de la République française* soutient, quant aux première et troisième questions, que l'adjectif «spécialisé» tel qu'entendu par le règlement en cause, s'applique à l'ensemble de l'opération de transport, c'est-à-dire tant à l'équipement du véhicule qu'à son usage. Par rapport à l'équipement du véhicule, il ajoute que celui-ci doit être permanent, afin d'éviter que le véhicule puisse être utilisé pour une opération de transport ne relevant pas de la dérogation; dans le cas d'espèce, l'équipement du véhicule concerné (paniers, sangles) ne serait pas permanent. En outre, l'équipement devrait être adapté à l'utilisation au titre de laquelle la dérogation est accordée. A cet égard, le gouvernement français précise qu'un véhicule est spécialisé pour la vente de porte à porte, si son intérieur est aménagé en magasin, comprenant, par exemple, des rayonnages adaptés à la marchandise, des balances, des comptoirs frigorifiques, des étals, etc. Enfin, il serait à noter que, si un véhicule ayant un équipement spécialisé est utilisé pour un transport de marchandises non exempté, il perdrait le bénéfice de la dérogation en devenant un véhicule de transport traditionnel.

En ce qui concerne la deuxième question, la définition que le gouvernement français souhaiterait voir retenue par la Cour est qu'il faut entendre par porte à porte une vente ambulante au détail s'adressant aux particuliers à leur domicile et se caractérisant par des arrêts très nombreux dans le courant de la tournée. Si une interprétation plus extensive de la notion «vente de porte à porte» était retenue par la Cour, il serait aisé de camoufler des opérations de transport pur en des opérations de vente de porte à porte et d'échapper ainsi à l'obligation d'installer un appareil de contrôle.

La *Commission des Communautés européennes* signale au préalable que les dérogations énumérées à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69, visent certains types de transports nationaux hautement spécialisés qui, de par leur nature même, ne concurrencent pas d'autres modes de transport intérieur. En outre, la nature de ces opérations serait telle que le conducteur ne soit pas amené à conduire pendant de longues périodes ininterrompues. Pour ces raisons, il ne serait ni nécessaire ni utile de leur appliquer les règlements communautaires dans ce domaine. Tel étant le but de la disposition précitée, l'interprétation de celle-ci serait facile à trouver.

Sous ce rapport, la Commission observe que la dérogation en question dans la présente affaire appellerait une interprétation stricte. A cet égard, elle se réfère à l'approche choisie par la Cour dans l'affaire 47/79 (Nehlsen/Bremen, Recueil 1979, p. 3639) concernant une autre disposition dérogeant au régime général du règlement n° 543/69. Dans cette affaire la Cour aurait déterminé la portée de la dérogation en cause «en tenant compte des finalités du règlement et du contexte juridique dans lequel celui-ci se situe». La Cour aurait de même refusé de donner à cette dérogation l'interprétation large qui était défendue par l'entreprise demanderesse au principal, puisque la disposition litigieuse n'était pas suffisamment claire et explicite pour fonder une telle interprétation. La Commission en conclut que les dérogations au règlement n° 543/69 peuvent seulement recevoir une interprétation large, si leur formulation est suffisamment claire et explicite.

Quant aux première et troisième questions, la Commission fait valoir que la spécialisation du véhicule concerné se réfère aux caractéristiques de celui-ci et

doit être liée au but de la dérogation. Elle admet que la plupart des versions linguistiques de la disposition en question n'établissent pas explicitement un tel lien. Seule la formulation du texte néerlandaise serait claire à cet égard, visant «l'usage de véhicules spécialement équipés pour la vente à domicile». D'après la Commission, c'est cette interprétation qu'il convient de donner à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a). En effet, il serait extrêmement difficile de contrôler les opérations de transport pour vérifier si elles se limitent à celles visées par la disposition précitée. La Commission ajoute que le degré de corrélation est très difficile à définir en termes abstraits, mais elle estime que le degré de spécialisation doit être suffisant pour permettre de considérer le véhicule comme spécialement adapté au but de la dérogation. En l'espèce, une camionnette simplement aménagée pour le transport de pain et de pâtisserie ne présenterait pas le degré de spécialisation nécessaire pour la rendre adaptée aux opérations de vente de porte à porte. Par ailleurs, ainsi qu'il ressortirait du jugement du High-Court, la camionnette n'aurait pas été équipée d'un moteur spécial du type de ceux qu'on emploie normalement sur les voitures de laitiers; de tels moteurs seraient nécessaires pour tenir compte de la circonstance que la vente de porte à porte suppose de constants arrêts et démarrages.

Quant à la deuxième question, la Commission fait valoir que la notion de vente de porte à porte implique uniquement une vente directe aux particuliers. Cette interprétation serait de nouveau confirmée par le texte néerlandais, qui parle de «vente à domicile», ainsi que par des considérations d'ordre général. En effet, seule la vente de maison en maison se caractériserait par des arrêts fréquents, alors que la vente, plutôt que la conduite, prendrait la plus grande partie du temps de travail du conducteur. Cela ne s'appliquerait pas nécessairement à la vente en gros, dans laquelle des lots de marchandises relativement importants seraient déposés en des points de livraison plus dispersés. En outre, il serait probable que, dans la vente en gros, les livraisons s'effectuent sur commande, ce qui ne paraît guère correspondre à la définition de la vente de porte à porte. La Commission ajoute que la formulation du texte en cause ne lui apparaît pas suffisamment claire et explicite pour qu'on puisse l'étendre à la vente en gros. Pour ces raisons, elle estime que la dérogation prévue par l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), doit être limitée à la vente directe aux particuliers.

La Commission propose enfin de répondre comme suit aux questions posées par la juridiction de renvoi:

1. Dans la dérogation prévue à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), en ce qui concerne l'usage de véhicules spécialisés ... pour les opérations de vente de porte à porte, l'adjectif «spécialisés» se réfère aux caractéristiques du véhicule et celui-ci doit être «spécialisé» aux fins de la dérogation. Quant au degré de corrélation qui doit exister entre les caractéristiques spécialisées du véhicule et le but de la dérogation, le degré de spécialisation doit être suffisant pour permettre de considérer le véhicule comme particulièrement adapté au but de la dérogation. En particulier, le fait qu'une camionnette a été aménagée pour le transport de pain et de pâtisserie n'en fait pas un véhicule spécialisé pour des opérations de vente de porte à porte.

2. Dans la disposition dérogatoire susmentionnée, la vente de porte à porte désigne la vente aux particuliers. La disposition dérogatoire ne saurait s'appliquer à la vente en gros, ni à une combinaison de vente de porte à porte et de vente en gros.

III — Procédure orale

A l'audience du 28 mars 1984, les parties défenderesses au principal, Thomas Scott & Sons Bakers Ltd et M. B. Rimmer, représentés par Me D. Vaughan, barrister, instruit par McKenna & Co., solicitors, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par son agent Mme G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department, assistée par Me P. Vallance, barrister, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Close, conseiller juridique principal, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 mai 1984.

En droit

1 Par ordonnance du 23 juin 1983, parvenue à la Cour le 11 juillet suivant, le House of Lords a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 77, p. 49), tel que modifié par les règlements nos 515/72 du Conseil, du 28 février 1972 (JO L 67, p. 11) et 2827/77 du Conseil, du 12 décembre 1977 (JO L 334, p. 1).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une poursuite pénale contre la firme Thomas Scott & Sons Bakers Ltd, entreprise de boulangerie qui possède et exploite plusieurs camionnettes de transport de pain, et contre un de ses employés, M. Brian Rimmer, pour avoir utilisé un véhicule dont le poids maximal autorisé dépassait 3,5 tonnes, et qui n'était pas équipé d'un appareil de contrôle tachygraphe. M. Rimmer, qui conduisait le véhicule concerné pour vendre les produits de boulangerie de son employeur, a fait l'objet d'une poursuite supplémentaire pour avoir porté de fausses indications sur le livret individuel de contrôle.

3 Dans le cadre de l'harmonisation en matière sociale dans le secteur des transports par route, le règlement n° 543/69 prévoit des dispositions quant à la composition des équipages affectés au transport par route effectué au moyen

de certains véhicules dépassant 3,5 tonnes (articles 5 et 6), à la limitation des temps de conduite (articles 7 à 10), et aux temps de repos journalier et hebdomadaire (articles 11 et 12).

4 Pour assurer le respect de ces dispositions, des mesures de contrôle sont prévues, qui diffèrent selon que le véhicule est affecté à un service régulier ou à un service non régulier. Dans le deuxième cas, l'article 14, paragraphe 1, du règlement prévoit que les membres de l'équipage doivent être porteurs d'un livret individuel de contrôle. Toutefois, ce livret individuel a été progressivement remplacé par un appareil de contrôle, dit «tachygraphe», dont l'installation obligatoire sur les véhicules affectés au transport par route de marchandises ou de voyageurs a été prévue par le règlement n° 1463/70 du Conseil, du 20 juillet 1970, concernant l'introduction d'un appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO L 164, p. 1). Cet appareil enregistre automatiquement les périodes pendant lesquelles les véhicules circulent ou sont à l'arrêt, ainsi que la vitesse des mouvements.

5 Le règlement n° 515/72 a inséré dans le règlement n° 543/69 un nouvel article 14 bis, auquel le règlement n° 2827/77 a ajouté de nouveaux paragraphes, dont le troisième est libellé comme suit:

«Les États membres peuvent, après autorisation de la Commission, accorder des dérogations au présent règlement pour les transports et usages nationaux suivants:

a) usage de véhicules spécialisés pour la desserte des marchés locaux, pour les opérations de vente de porte à porte, pour des opérations ambulantes de banque, de change ou d'épargne, pour l'exercice du culte, pour des prêts de livres, disques ou cassettes, pour des manifestations culturelles ou des expositions ambulantes;

b) transport de lait de la ferme à la laiterie et vice versa.

(. . .)»

6 Le règlement n° 1463/70 a été modifié par le règlement n° 2828/77 du Conseil, du 12 décembre 1977 (JO L 334, p. 5), qui a ajouté, entre autres, à l'article 3 de ce règlement un troisième paragraphe, en vertu duquel «les États membres peuvent, après autorisation de la Commission, exempter de l'application du présent règlement les véhicules mentionnés à l'article 14 bis, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 543/69».

7 Le Royaume-Uni a fait usage de cette possibilité de dérogation en adoptant les Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978, dont n° 4 dispose, entre autres, que les règlements n^{os} 543/69 et 1463/70 ne s'appliqueront pas aux transports nationaux impliquant «l'usage de véhicules spécialisés (...) pour les opérations de vente de porte à porte» («use of specialised vehicles (...) for door-to-door selling».

8 Devant la juridiction nationale, les prévenus ont fait valoir que l'équipement du véhicule concerné était spécialement aménagé pour le transport de produits de boulangerie, et que le conducteur, bien que ne visitant pas les clients méthodiquement à leur domicile, effectuait, aux fins de vendre ses marchandises, dans une localité relativement petite, un certain nombre de visites auprès de grossistes et de particuliers, tels que des supermarchés, des cantines d'entreprises, des ménages privés et une maison de retraite. Eu égard à son équipement spécial, ainsi qu'à son utilisation dans les circonstances de l'espèce, le véhicule relèverait de l'exemption prévue par la législation nationale précitée et par la réglementation communautaire applicable dans ce domaine.

9 C'est dans ce contexte que le House of Lords a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1. La dérogation prévue à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 du Conseil doit-elle être interprétée en ce sens que le mot 'spécialisés' est censé s'appliquer aux caractéristiques du seul véhicule particulier ou à la seule activité de vente de porte à porte ou à une combinaison des deux; au cas où cette dernière interprétation serait exacte, quel degré de corrélation cela implique-t-il?

2. Les mêmes dispositions dérogatoires doivent-elles être interprétées en ce sens que l'activité de vente de porte à porte est censée viser uniquement une visite méthodique d'une maison après l'autre aux fins de la vente au consommateur final; ou bien vise-t-elle un certain nombre de visites auprès de clients potentiels en gros tels que des magasins, cantines, maisons de retraite ou supermarchés aux fins de la vente et lorsque le conducteur consacre une partie importante de son temps à vendre, ou bien peut-elle également viser une combinaison des deux et, si cette dernière interprétation est exacte, quel degré de corrélation cela implique-t-il?

3. Quelle est l'interprétation appropriée du mot 'spécialisés' dans le contexte de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement?»

Sur les première et troisième questions

10 Les première et troisième questions ayant, l'une et l'autre, pour objet l'interprétation du terme «spécialisé» figurant à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69, il convient de les examiner ensemble.

11 Les deux questions posent le problème de savoir si la spécialisation visée par la disposition dérogatoire précitée se rapporte aux caractéristiques du vehicule, ou à l'utilisation qui en est faite, ou encore à une combinaison des deux.

12 Les prévenus au principal, se référant notamment à la version anglaise de la disposition litigieuse, ont soutenu que, pour bénéficier de la dérogation, un véhicule devait être spécialisé pour un certain type de transport, tel, par exemple, le transport de produits de boulangerie, sans qu'il soit nécessaire de lier l'exigence de spécialisation à l'usage du véhicule concerné. En effet, le problème de savoir si le véhicule ainsi spécialisé est, ou non, effectivement utilisé pour le but en vue duquel la dérogation a été accordée serait une question tout à fait distincte qui devrait être examinée selon ses propres mérites.

13 Les gouvernements britannique et français ainsi que la Commission ont à cet égard fait valoir que la spécialisation d'un véhicule doit être liée à l'utilisation au titre de laquelle la dérogation en cause est accordée, soit, en l'espèce, la vente de porte à porte.

14 Pour ce qui est du degré de spécialisation, le gouvernement britannique a exprimé l'avis que tout véhicule qui est, d'une façon quelconque, construit ou adapté aux fins de l'usage exempté, relève de la dérogation, à condition qu'il soit effectivement utilisé à ces fins. Le gouvernement français et la Commission, de leur côté, ont fait remarquer que l'équipement du véhicule doit revêtir un caractère permanent, afin d'éviter que le véhicule puisse être utilisé pour une opération de transport ne relevant pas de la dérogation. S'il en était autrement, il serait en effet difficile de contrôler si les opérations de transport se limitent à celles visées par l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69. Par conséquent, un véhicule simplement aménagé, comme en l'espèce, pour le transport de produits de boulangerie, aménagement qui ne serait pas permanent, ne présenterait pas les caractéristiques nécessaires

pour le considérer comme spécialement équipé pour la vente de porte à porte.

15 Il y a lieu de relever d'abord que l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), est une disposition dérogeant au régime général institué par le règlement n° 543/69 du Conseil, dans le domaine des transports par route. Il convient donc, comme la Cour l'a affirmé à plusieurs reprises, et notamment dans son arrêt du 6 décembre 1979 (Nehlsen, 47/79, Recueil p. 3639), d'en déterminer la portée en tenant compte des finalités du règlement et du contexte juridique dans lequel celui-ci se situe.

16 Il ressort des considérants du règlement n° 543/69 et des règlements n^{os} 515/72 et 2827/77 qui l'ont modifié, que la réglementation communautaire poursuit, dans un contexte d'harmonisation des législations nationales, la réalisation simultanée de trois objectifs, à savoir la protection sociale des conducteurs, l'amélioration de la sécurité routière et l'élimination des disparités de nature à fausser la concurrence dans le secteur des transports. C'est dans ce but que le règlement n° 543/69 a notamment fixé des règles concernant la composition des équipages ainsi que les temps de conduite et de repos, et qu'il a prévu l'institution d'un système permettant la vérification du respect des dispositions relatives aux heures de travail.

17 S'il est vrai que certaines opérations de transport peuvent être exclues du champ d'application du règlement n° 543/69 et, eu égard à son article 3, également du règlement n° 1463/70 qui a prévu l'installation obligatoire de l'appareil de contrôle tachygraphe, il ressort cependant des premier et cinquième considérants du règlement n° 2827/77 que cette possibilité de déroger à la réglementation communautaire ne porte pas atteinte aux objectifs poursuivis dans ce domaine et qu'elle ne vise que des transports nationaux ayant des caractéristiques particulières.

18 Du contexte et des finalités du règlement n° 543/69 ainsi rappelés, il résulte que son article 4 bis, paragraphe 3, lettre a), vise à exempter du système de contrôle du respect des dispositions en matière de temps de travail les véhicules dont le poids maximal autorisé dépasse 3,5 tonnes et dont la spécialisation laisse prévoir que le but de ces dispositions ne sera pas affecté.

19 Par conséquent, ce sont la construction, l'équipement ou d'autres caractéristiques permanentes du véhicule qui doivent assurer que celui-ci est principalement utilisé pour une opération de transport relevant des dérogations prévues par le règlement. Il en est ainsi des véhicules spécialisés pour la vente de porte à porte aussi bien que de ceux spécialisés pour les opérations ambulantes de banque ou pour des prêts de livres ou de disques qui sont également mentionnés par la disposition litigieuse.

20 Si on admettait, comme le soutiennent les prévenus au principal, que les opérations de transport énumérées par cette disposition puissent être exemptées de la réglementation communautaire lorsqu'elles sont effectuées par des véhicules simplement aménagés pour le transport de certaines marchandises, la voie serait ouverte à des pratiques susceptibles de mettre les objectifs de cette réglementation en échec.

21 Il y a donc lieu de répondre aux première et troisième questions que l'expression «véhicule spécialisé» pour certaines opérations de transport, telle qu'elle figure à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69, vise les seuls véhicules dont la construction, l'équipement ou d'autres caractéristiques permanentes garantissent qu'ils sont principalement utilisés pour une telle opération, comme celle de vente de porte à porte.

Sur la deuxième question

22 Par la deuxième question, la juridiction nationale vise à savoir si l'activité de vente de porte à porte implique uniquement la visite méthodique d'une maison après l'autre aux fins de la vente au consommateur final ou si elle englobe également une activité de vente qui se caractérise par des arrêts fréquents, que ce soit chez des particuliers ou des grossistes tels que cantines, maisons de retraite ou supermarchés.

23 Dans les observations qu'ils ont soumises à la Cour, les prévenus au principal et le gouvernement du Royaume-Uni se sont prononcés pour une interprétation large de la notion de «vente de porte à porte», en faisant valoir, en substance, que peuvent bénéficier de la dérogation en cause, sans compromettre les objectifs du règlement n° 543/69, les conducteurs qui ne conduisent que pendant des périodes assez courtes, alors que le temps de conduite est secondaire par rapport à leur activité de vente.

24 Pour garantir un contrôle efficace, le gouvernement français et la Commission ont suggéré que soit seule exemptée la vente ambulante au détail s'adressant aux particuliers à leur domicile, en ajoutant que les termes de la disposition litigieuse ne seraient pas suffisamment clairs et explicites pour pouvoir justifier une interprétation plus extensive.

25 S'il est vrai que cette dernière solution paraît trouver un appui dans les termes de certaines versions linguistiques de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69, d'autres versions suggèrent plutôt une interprétation plus large.

26 Une interprétation stricte de la notion de vente de porte à porte n'est pas nécessaire aux fins de garantir un contrôle efficace du respect de la réglementation communautaire. En effet, il résulte des considérations précédentes que la garantie primordiale du respect des dispositions du règlement n° 543/69 réside dans le fait que le véhicule comporte des caractéristiques permanentes assurant qu'il ne sera utilisé que pour la vente de porte à porte. Peu importe, dans ces circonstances, qu'une telle vente de porte à porte soit effectuée auprès de particuliers, de grossistes ou d'autres clients, pourvu que l'activité de vente se caractérise par des arrêts fréquents.

27 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'activité de «vente de porte à porte» figurant à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69, peut consister en des visites auprès de clients potentiels en gros tels que des magasins, cantines d'entreprises, maisons de retraite ou supermarchés, pourvu que l'activité de vente se caractérise par des arrêts fréquents du vehicule spécialisé.

Sur les dépens

28 Les frais exposés par les gouvernements de la République française et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le House of Lords, par ordonnance du 23 juin 1983, dit pour droit:

1) **L'expression «véhicule spécialisé» pour certaines opérations de transport, telle qu'elle figure à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 77, p. 49), modifié par les règlements n^os^ 515/72 du Conseil, du 28 février 1972 (JO L 67, p. 11) et 2827/77 du Conseil, du 12 décembre 1977 (JO L 334, p. 1), vise les seuls véhicules dont la construction, l'équipement ou d'autres caractéristiques permanentes garantissent qu'ils sont principalement utilisés pour de telles opérations, comme celle de vente de porte à porte.**

2) **L'activité de «vente de porte à porte» figurant à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), précité, peut consister en des visites auprès de clients potentiels en gros tels que des magasins, cantines d'entreprises, maisons de retraite ou supermarchés, pourvu que l'activité de vente se caractérise par des arrêts fréquents du véhicule spécialisé.**

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juillet 1984.

Le greffier

P. Heim

Le président de la quatrième chambre

T. Koopmans